

Agata Niewiadomska
Uniwersytet Warszawski

KONKURENCYJNOŚĆ JAKO DETERMINANTA PRAWNA EUROPEJSKIEJ POLITYKI ROLNEJ

Wspólna Polityka Rolna przechodzi kolejną ewolucję¹. Jako jedna z podstawowych polityk Wspólnoty wielokrotnie była modyfikowana zależnie od okresów finansowania. Przeszła od dochodowego dotowania rolnictwa, poprzez wsparcie uzależnione od przestrzegania zasad ochrony środowiska i tzw. polityki zazieleniania. W centrum Wspólnej Polityki Rolnej było i jest zgodnie z art. 39 ust. 1 lit. a Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej „zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej”². Takie określenie celów jest nastawione na zwiększenie konkurencyjności rolnictwa zarówno na zewnątrz Unii Europejskiej względem innych państw, jak i wewnątrz Unii względem innych sektorów gospodarki.

Konkurencyjność, mająca w nauce³ wiele podejść, była determinantą rozwoju polityki rolnej w Europie i jest nią nadal. Praktycznie każde przeznaczane środki finansowe miały na celu podniesienie albo dochodowości rolnictwa, albo też poprawę innych czynników wpływających na wzrost konkurencyjności. Pojęcie to stało się wyznacznikiem prawnym osiągnięcia celów polityki rolnej. W europejskiej nauce prawa rolnego wskazuje się, że stało się ono częścią regulacji umownie istniejących kodyfikacji rolnych⁴. W osiągnięciu odpowiedniej pozycji

¹ A. Jurcewicz, B. Kozłowska, E. Tomkiewicz, *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006.

² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47).

³ A. Z. Nowak, A. Niewiadomska, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 307–325; M. E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, za: R. J. Stimson, R. R. Stough, R. H. Roberts, *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Berlin 2006, s. 207; J. Bossak, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne*, (w:) H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski, *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, Białystok 2000.

⁴ F. Albisini, *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016, s. 352.

konkurencyjnej wykorzystywane są różne mechanizmy i środki prawne dla osiągnięcia efektów poprawiających sytuację rolników oraz całego rolnictwa na tle innych działów gospodarki.

W artykule zostaną przedstawione podstawowe elementy składające się na konkurencyjność w prawie rolnym. Zarówno z punktu widzenia zmieniających się regulacji, jak i wymogów stawianych rolnikom. Osiągnięcie zwiększonej dochodowości, poprawa jakości produkcji, promocja produktów rolnych, zmniejszanie bezrobocia, efektywniejsze wykorzystywanie siły roboczej są tylko przykładowymi czynnikami, które składają się na szeroko pojętą konkurencyjność rolnictwa. W tym zakresie wykształcono wiele mechanizmów prawnych, które mają doprowadzić nie tylko do zwiększonego rozwoju produkcji rolnej, lecz także do wzrostu konkurencyjności rolnictwa. Konkurencyjność jest determinantą rozwoju europejskiej polityki rolnej. W Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020 (PROW 2014–2020) wskazano, że „najistotniejszą kwestią dla sektora rolnego, realizowaną w Programie będzie poprawa jego konkurencyjności. Potrzeba będzie realizowana poprzez wsparcie inwestycyjne takich gospodarstw rolnych, które na skutek interwencji uzyskają trwałą rentowność”⁵. Wsparcie to dokonywane jest przez wiele mechanizmów prawnych związanych z funkcjonowaniem europejskich funduszy rolnych.

Same reguły konkurencji także zostały określone w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a później doprecyzowane w wielu rozporządzeniach europejskich⁶. W art. 40 ust. 1 TFUE wskazano, że zależnie od produktów, organizacja rynku rolnego przybiera także wspólne reguły konkurencji. Zasady te dotyczą relacji na rynku wewnątrz Unii (takich jak interwencja rynkowa, dopłaty do prywatnego przechowania, system cen, specjalne wsparcie dla poszczególnych produktów rolnych⁷), czy też handlu z państwami trzecimi⁸ (wspólny tary-

⁵ PROW 2014–2020, s. 51.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.Urz. UE L 347 z 20.12.2013, s. 671, z późn. zm.); wcześniej rozporządzenie Rady (WE) nr 1234/2007 z dnia 22 października 2007 r. ustanawiające wspólną organizację rynków rolnych oraz przepisy szczegółowe dotyczące niektórych produktów rolnych („rozporządzenie o jednolitej wspólnej organizacji rynku”) (Dz.Urz. UE L 299 z 16.11.2007, s. 1, z późn. zm.).

⁷ Np. rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/760 z dnia 13 maja 2016 r. w sprawie nadzwyczajnych środków wsparcia dla sektorów jaj i mięsa drobiowego we Włoszech (Dz.Urz. UE L 126 z 14.05.2016, s. 63); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 324/2014 z dnia 28 marca 2014 r. przyjmujące nadzwyczajne środki wspierania rynku wieprzowiny w Polsce (Dz.Urz. UE L 95 z 29.03.2014, s. 24); rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 428/2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r. przyjmujące nadzwyczajne środki wspierania rynku wieprzowiny na Litwie i zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 324/2014 przyjmujące nadzwyczajne środki wspierania rynku wieprzowiny w Polsce (Dz.Urz. UE L 125 z 26.04.2014, s. 64).

⁸ P. Czechowski, A. Niewiadomska, *Europejskie rynki rolne*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 390–405.

fikator celny, nomenklatura scalona, certyfikaty importowe i eksportowe, kwoty przywozowe⁹). Poprawa wykorzystywania tych instrumentów prawnych ma przyczynić się do nowego kształtu rolnictwa, które będzie się rozwijało w zgodzie z ochroną środowiska.

Wymienione powyżej reguły ewoluowały w czasie¹⁰. Niektóre zniknęły, takie jak np. kwoty mleczne¹¹, inne przybierają na sile, takie jak np. polityka zazieleniania mająca chronić środowisko naturalne¹² i klimat. Komisja Europejska obecnie poszukuje drogi, która miałaby określić przyszłość rolnictwa na najbliższe lata. Poszukuje jej nie tylko w sferze prawa, lecz przede wszystkim w sferze ekonomii¹³ i opłacalności wydatkowania danych środków¹⁴. W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przyszłość rolnictwa i produkcji żywności” z dnia 29 listopada 2017 r.¹⁵ określa się ramy polityczne dla nowej legislacji rolnej. W każdym podejmowanym działaniu celem przyszłych regulacji ma być nie tylko pogłębianie zasad ochrony środowiska, zmiany klimatu, bezpośrednie wsparcie¹⁶, lecz także ciągłe zwiększanie konkurencyjności. Nowe działania mają być również ukierunkowane na większą kontrolę wydatkowanych środków.

Jednym z podstawowych czynników wpływających na konkurencyjność była interwencja państwa w system gospodarki rolnej. Narodziła się ona w Stanach Zjednoczonych, przyjmując na sile w okresie kryzysu gospodarczego w latach 30. XX w. Do perfekcyjnych mechanizmów prawnych doprowadzono ją w Unii

⁹ E. Tomkiewicz, *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000.

¹⁰ V. Waye, *Regulatory Coherence and Pathways towards Global Wine Regulation*, „Journal of World Trade” 2016, nr 50(3), s. 497–531.

¹¹ P. Wodziczko, *Wymiana towarowa na rynku mleka w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2007, nr 1, s. 34; P. Szajner, *Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, nr 12(27), s. 104–112.

¹² S. Prutis, *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 39–64.

¹³ J. Stoksik, *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 424–442; P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 326–334; B. Wieliczko, *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X, s. 443–457.

¹⁴ I. Lipińska, *Instrumenty ograniczania ryzyka produkcyjnego na rynku rolnym w aspekcie globalizacji – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, nr 31, s. 199–208.

¹⁵ Zob. https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/future-of-cap/future_of_food_and_farming_communication_pl.pdf (dostęp: 20.12.2017 r.).

¹⁶ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015, s. 410–423.

Europejskiej, pozwalając¹⁷, aby w sytuacjach wahań cenowych państwo mogło dokonać skupu interwencyjnego, wpływając tym samym na ekonomiczną grę popytu i podaży. Obecnie interwencja państwa na rynku rolnym jest dopuszczalna tylko zgodnie z art. 11 przywołanego rozporządzenia 1308/2013 w odniesieniu do ściśle określonych produktów rolnych. Zalicza się do nich m.in. pszenicę zwykłą, pszenicę durum, jęczmień, kukurydzę, świeżą lub schłodzoną wołowinę i cielęcinę objętych kodami CN 0201 10 00 oraz od 0201 20 20 do 0201 20 50. Ponadto interwencja rynkowa może obejmować ryż, masło czy mleko odtłuszczone. Zachowując reguły konkurencji, dopuszczono do interwencji tylko tych produktach, które są możliwe do przechowywania oraz które nie są głównym przedmiotem obrotu. Interwencja obejmuje odpowiednie okresy czasowe oraz procedury jej przeprowadzania i zarządzania.

Szczegółowe określenie reguł interwencji publicznej jest podyktowane zachowaniem chęci nieograniczania konkurencyjności na rynku. Należy zwrócić uwagę, że wśród wymienionych produktów nie ma przykładowo wieprzowiny, która na rynku polskim była dość problematycznym produktem w procesie tzw. skupu rolnego. Dziś państwo w tym zakresie nie może interweniować. To wolny rynek i mechanizmy konkurencji na nim mają podyktować rozwój poszczególnych gałęzi produkcji.

Podobnie rzecz się ma z innym mechanizmem interwencji, jakim jest dopłata do prywatnego przechowania. Dotyczy ona przede wszystkim wymienionych enumeratywnie w rozporządzeniu 1308/2013 produktów¹⁸, a ponadto została zabezpieczona w odpowiednie mechanizmy kontrolne. Ma to zapobiec spekulacyjnym obrotom tymi produktami rolnymi. Wypracowywanie tych zasad i odchodzenie od tradycyjnych mechanizmów wpływających na konkurencyjność zajęło w europejskiej polityce rolnej ponad 50 lat.

Obecnie państwo może sobie pozwolić na ingerencję w rynek rolny w sytuacji zagrożenia przykładowo chorobą taką jak ptasia grypa, choroba wściekłych krów czy ASF. Wtedy można uruchomić mechanizmy pomocowe, takie jak pomoc w systemie preferencyjnych kredytów, pomoc techniczna czy nawet finansowa. Oznacza to możliwość ingerencji w rynek w sytuacji nagłego, nieprzewidywalnego zdarzenia.

Regulacje unijne upatrują także zwiększenie konkurencyjności poprzez zrzeszanie się producentów oraz porozumienia międzybranżowe. Zarówno w regulacjach dotyczących rynku rolnego, jak i w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich

¹⁷ W. Poczta, P. Siemański, *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 11; A. Woś, *Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa*, Warszawa 2001.

¹⁸ Cukru białego, oliwy z oliwek, włókna lnianego, świeżego lub schłodzonego mięsa z bydła w wieku ośmiu miesięcy lub więcej, masła wyprodukowanego ze śmietanki uzyskanej bezpośrednio i wyłącznie z mleka krowiego, sera, odtłuszczonego mleka w proszku wyprodukowanego z mleka krowiego, wieprzowiny, mięsa baraniego i koziego.

2014–2020 udziela się wsparcia rolnikom, którzy zawiązują grupy producentów rolnych. Jest to ingerencja w rynek rolny podyktowana zwiększeniem konkurencyjności rolnictwa przez podniesienie pozycji rynkowej rolnika. Zrzeszeni producenci rolni są w stanie wynegocjować lepsze warunki zbytu swoich produktów, a tym samym umożliwia im się osiągnięcie lepszych cen oraz podniesienie dochodowości swoich indywidualnych gospodarstw. Trzeba też jasno podkreślić, że w coraz większym stopniu grupy te są kontrolowane pod względem osiągnięcia zamierzonych celów.

Mechanizmy chroniące europejskie rolnictwo przed konkurencją innych państw są opisane w rozporządzeniu 1308/2013. Wprowadzają one możliwości zastosowania instrumentów zachowania zasady preferencji europejskiej dla rynku rolnego. W tym zakresie stosuje się limity przywozowe i wywozowe, pozwolenia importowe i eksportowe, certyfikaty jakościowe, cła, nomenklaturę scaloną czy refundacje wywozowe. Są to tylko nieliczne przykłady możliwości ochrony rynku europejskiego przed konkurencją państw trzecich oraz umożliwiające konkurencję produktów pochodzących z Europy na innych rynkach.

Konkurencyjność poprzez podniesienie dochodowości rolnictwa definiowana jest tak również w polityce rozwoju obszarów wiejskich. PROW 2014–2020 realizuje m.in. poprawę konkurencyjności wszystkich rodzajów gospodarki rolnej i zwiększenie rentowności gospodarstw rolnych¹⁹. Tak ogólnie określony cel jest realizowany poprzez system różnych działań zarówno o charakterze inwestycyjnym, jak i społeczno-doradczym. Poniższe sygnałnie wskazane instrumenty prawne polityki rozwoju obszarów wiejskich nie wyczerpują całości możliwych mechanizmów, które mają doprowadzić do wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa. Jak wskazano w PROW 2014–2020 „w perspektywie do 2020 roku, przewiduje się kontynuację podnoszenia produktywności i konkurencyjności polskiego sektora rolnego, jak również niewielki wzrost pogłowia bydła związany z procesami restrukturyzacji i efektem zniesienia kwot mlecznych. Może to spowodować nieznaczny wzrost emisji gazów cieplarnianych z rolnictwa”²⁰.

Podnoszenie konkurencyjności polskiego rolnictwa określane jest w PROW 2014–2020 przede wszystkim przez pryzmat zwiększenia dochodowości rolnictwa, która ma zostać osiągnięta poprzez poprawę jakości produktów rolnych. Wskazuje się, że „wzrostowy trend popytu na produkty wysokiej jakości, wytwarzane z zachowaniem wymogów środowiskowo-klimatycznych, tworzy możliwość dalszego podnoszenia konkurencyjności a zarazem podnoszenia dochodowości producentów rolnych. Do wykorzystania tej szansy przyczyniają się nowe technologie poprawiające produktywność i jakość produktów rolnych oraz pozytywnie wpływające na stan środowiska. Kierunek zmian preferencji konsumentów pozwala również wnioskować, że szansą rozwojową dla pol-

¹⁹ Zob. <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020> (dostęp: 20.12.2017 r.).

²⁰ PROW 2014–2020, s. 22.

skich producentów, zwłaszcza tych o niewielkiej skali działania, będą produkty niszowe lub sprzedaż bezpośrednia niskoprzetworzonych produktów spożywczych, wytwarzanych w gospodarstwach rolnych”²¹. W tym zakresie doskonalili się nie tylko instrumenty prawne mające na celu wsparcie rolnictwa ekologicznego²², lecz także oddziałuje się poprzez politykę zazieleniania na cały system płatności bezpośrednich.

Współcześnie rolnik, aby otrzymać środki europejskie zarówno w systemie płatności bezpośrednich, jak i z polityki rozwoju obszarów wiejskich, powinien przestrzegać nie tylko zasad wzajemnej zgodności²³, lecz także reguł praktyk korzystnych dla klimatu²⁴. Instrumentem prawnym podnoszącym konkurencyjność staje się ochrona środowiska i klimatu, która wpływa nie tylko na ogólną poprawę tychże, lecz także na jakość wytwarzanych produktów, a co za tym idzie, na wzrost dochodowości. Europejska polityka rolna zakłada dziś podnoszenie konkurencyjności rolnictwa w Unii Europejskiej poprzez wspieranie producentów rolnych dbających o jakość produktów oraz w miarę naturalne metody wspierania tej produkcji. Jest to odejście od intensywnego rolnictwa na rzecz rolnictwa prośrodowiskowego czy ekologicznego²⁵. Problemem jest tylko wysokość udzielanego wsparcia, która wydaje się nie rekompensować rolnikom kwestii związanych z ponoszonymi ciężarami. Obecnie rolnicy przeprowadzają prosty rachunek ekonomiczny: czy korzystać ze wsparcia i ponosić z tym związane ciężary (przykładowo tylko dywersyfikacja upraw; utrzymywanie istniejących trwałych użytków zielonych oraz utrzymywanie na użytkach rolnych obszaru proekologicznego), czy też nie występować o to wsparcie i stosować reguły rolnictwa intensywnego. Coraz częściej rolnicy wybierają to drugie rozwiązanie, które przynosi im lepsze wyniki ekonomiczne. Powoduje to oczywistą bezcelowość starania się o pomoc unijną, podczas gdy bez niej i jej zasad można uzyskać lepsze efekty ekonomiczne.

²¹ PROW 2014–2020, s. 35.

²² S. Prutis, *Ochrona środowiska...*, s. 39–64; S. Prutis, *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI, s. 39–60; M. Korzycka-Iwanow, P. Wojciechowski, *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII, s. 19–38.

²³ A. Hawrylewicz-Luka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, (w:) M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lubliniensia” 2010, nr 13, s. 35–50.

²⁴ P. Czubak, W. Poczta, A. Sadowski, *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „Wieś i Rolnictwo” 2011, nr 4; B. Jeżyńska, R. Pastuszko, *Pakiet legislacyjny WPR 2014–2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012.

²⁵ T. Kurowska, *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15), s. 33 i n.

Rodzi to pytanie, czy środki europejskie przeznaczane na rolnictwo rzeczywiście poprawiają jego konkurencyjność? Czy rolnicy, którzy z nich korzystają, są w lepszej pozycji rynkowej niż ci, którzy z niej nie korzystają. Odpowiedzi na te pytania w dużej mierze zależą od postaw konsumentów – czy wybiorą produkt wyprodukowany szybko, bez zasad ochrony środowiska, zazwyczaj tańszy, czy też wybiorą produkty dotowane, ekologiczne. Na postawę konsumentów wpłyną dwie kwestie. Po pierwsze ich świadomość zdrowotna i żywieniowa. W PROW 2014–2020 wskazuje się, że „wiedza i zdobyte informacje przyczynić się mogą do zwiększenia konkurencyjności gospodarstw rolnych i leśnych oraz poprawy efektywności gospodarowania zasobami i efektywności środowiskowej”²⁶. Dotyczy to nie tylko kształcenia rolników, lecz także zwiększania wiedzy konsumentów o produktach rolnych i żywnościowych. Po drugie zaś możliwości finansowe. Na jedno i drugie mogą mieć wpływ środki europejskie. Już dziś należy zwrócić uwagę, że samo dotowanie rolnictwa, bez wsparcia akcji promocyjnych produktów rolnych, czy też działań zmierzających do poprawy zamożności społeczeństwa, może okazać się bezcelowe. Wytworzy tylko niszę ekologicznego rolnictwa, na którą będzie stać nielicznych konsumentów. Taka postawa nie zwiększy w tym zakresie konkurencyjności rolnictwa. Trzeba w przyszłej perspektywie finansowej zadbać o to, aby z mechanizmami pomocowymi łączyć akcje informacyjne i promocyjne efektów tych mechanizmów.

Co prawda w PROW 2014–2020 przewidziano działania ukierunkowane na poprawę konkurencyjności producentów rolnych poprzez lepsze ich zintegrowanie z łańcuchem rolno-spożywczym przez systemy jakości, dodawanie wartości do produktów rolnych, promocję na rynkach lokalnych i krótkie cykle dostaw, grupy producentów oraz organizacje międzybranżowe²⁷. Jednakże mogą się one okazać nieefektywne ze względu na zbyt krótkie okresy realizacji programu. Zmiana nawyków i przyzwyczajeń konsumentów wymaga działań długookresowych i wieloaspektowych.

W PROW 2014–2020 przewidziano także mechanizmy wsparcia rynku pracy, które mają przeciwdziałać bezrobociu. Jak wskazano, „dla zachowania i wzrostu konkurencyjności polskiego sektora rolnego ważne jest zachowanie korzystnej struktury wieku w populacji ludności rolniczej. Młodzi rolnicy ze względu na lepsze wykształcenie i większą skłonność do wprowadzania nowych rozwiązań i innowacji w znacznym stopniu mogą decydować o rozwoju sektora rolnego. Tymczasem trend starzenia się populacji jest silniejszy w grupie zawodowej rolników niż w innych działach gospodarki na obszarach wiejskich”²⁸. W tym zakresie kontynuuje się nie tylko działania związane ze wsparciem młodych rolników, lecz także poszukuje się mechanizmów prawnych umożliwiających pomoc dla rolników starszych. Obok premii dla młodych rolników, mogą

²⁶ PROW 2014–2020, s. 57.

²⁷ PROW 2014–2020, s. 42.

²⁸ PROW 2014–2020, s. 41.

oni korzystać z modernizacji gospodarstw rolnych czy restrukturyzacji małych gospodarstw.

Przedstawione rozważania poprzez analizę wybranych czynników wpływających na konkurencyjność²⁹ rolnictwa wskazują na centralną rolę konkurencyjności w rozwoju europejskiej polityki rolnej. Podniesienie poziomu życia rolników przez zwiększenie dochodowości ich gospodarstw pozwala sądzić, że mechanizmy konkurencyjności będą doskonalone. Już obecnie można zaobserwować nie tylko zwiększony nacisk na jakość produktów, lecz także na respektowanie zasad ochrony środowiska przy ich wytwarzaniu. W tym zakresie zwiększanie konkurencyjności rolnictwa realizowane jest poprzez ideę zrównoważonego rozwoju.

Opisane instrumenty prawne ewoluowały, a ewolucja ta nie została jeszcze zakończona. Projektowana nowa Wspólna Polityka Rolna po 2020 r. zwiększa nacisk na racjonalne wydatkowanie środków poprzez kontrolę osiąganych efektów. Jednym z tych efektów jest nie tylko podniesienie poziomu życia na wsi, lecz także osiągnięcie odpowiednich wskaźników ekonomicznych powodujących podniesienie poziomu dochodowości gospodarstwa. Już dziś można spotkać wiele problemów z wykazaniem wskaźnika GVA³⁰ na poziomie 10%. Zakup maszyn takiego wzrostu nie spowoduje. Dlatego też wspomniany Komunikat Komisji Europejskiej stawia na wzrost innowacyjności gospodarstw rolnych³¹. Wprowadzanie takich mechanizmów, jak: komputery polowe, badanie zasobności pól, sterowania maszyn czy wysiewu nawozów poprzez technologię GPS, NDVI czy VRA, pozwala osiągnąć odpowiedni wzrost dochodowości. W PROW 2014–2020 podkreślono, że „w trwałym podnoszeniu konkurencyjności gospo-

²⁹ T. Vazquez Ruano, *Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR i zachęta do zwiększania efektywności rynku*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017, s. 37–58.

³⁰ GVA (ang. *gross value added*), czyli wartości dodanej brutto gospodarstwa rolnego, porównując rok bazowy (moment ubiegania się o dofinansowanie) do 5. roku trwania operacji. GVA oblicza się według wzoru: $GVA = \text{Wartość produkcji w gospodarstwie rolnym (Przychody)} - \text{koszty produkcji w gospodarstwie rolnym (koszty uzyskania przychodu)}$, przy czym warto wiedzieć, że przyjmuje się zarówno stałe ceny płodów rolnych, jak i koszty środków produkcji dla roku bazowego oraz całego okresu 5 lat działania programu.

³¹ W polskim PROW 2014–2020 można przeczytać, że: „Innowacyjność jest ważnym czynnikiem poprawy produktywności, wzrostu i konkurencyjności sektora rolnego oraz doskonalenia jakości produktów, a przez to sposobem na poprawę dochodów rolników. Jednocześnie, rozwiązania innowacyjne mogą sprzyjać dostosowaniu działalności rolniczej do potrzeb środowiska. Ze względu na niski poziom innowacyjności sektora rolno-spożywczego, istnieje potrzeba zwiększenia nakładów na działalność badawczo-rozwojową (w tym dotyczących rozwiązań przyjaznych dla środowiska i klimatu), liczby wdrożonych rozwiązań innowacyjnych oraz transfer nowoczesnych i już znanych rozwiązań. Dla zwiększenia innowacyjności konieczne jest stworzenie warunków sprzyjających jej rozwojowi. Podniesienie świadomości (w tym ekologicznej) i kwalifikacji rolników oraz większa dostępność informacji o istniejących rozwiązaniach pociąga za sobą wzrost popytu”, s. 50.

darstw kluczowe znaczenie będzie miało: kreowanie i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań (także dzięki współpracy podmiotów) oraz wsparcie szeroko rozumianego transferu wiedzy (szkolenia, doradztwo) i wzmacniania potencjału jednostek odpowiedzialnych za transfer wiedzy³². W innowacyjnych rozwiązaniach upatruje się zwiększenia konkurencyjności rolnictwa.

Podejście proekologiczne oraz innowacyjne zmienia jednakże tradycyjny europejski model rolnictwa i wymaga czasu oraz środków związanych z pozyskaniem i sprawdzeniem nowych technologii. Niewątpliwie skierowanie strumieni finansowych na zakup innowacji w rolnictwie wpłynie także na rynek tych ostatnich, co może zachwiać pozycjami konkurencyjnymi producentów tych technologii. Przed określeniem nowych ram Wspólnej Polityki Rolnej staje wiele wyzwań zmierzających do wyważenia stopnia ingerencji państwa w sektor rolny oraz jego wpływu na konkurencyjność nie tylko rolnictwa, lecz także innych sektorów gospodarki.

Zwiększanie w tym zakresie wymogów dla rolników może ich zniechęcić do pomocy europejskiej. Już dziś możemy podzielić rynek rolny na ten rządzący się zasadami rynkowymi, niekorzystający z pomocy ze środków europejskich, i ten, który korzysta ze wsparcia. Wyzwaniem nie tylko dla europejskiej, lecz także krajowej polityki rolnej jest znalezienie odpowiedniego mechanizmu, który zachowałby wszelkie reguły ekonomiczne na tak skonstruowanym rynku. Obecne zupełne ograniczenie pomocy finansowej dla rolników mogłoby oznaczać zakończenie prowadzonej działalności i pozostawienie na rynku tylko najsilniejszych przedsiębiorców rolnych. Zadaniem europejskiego rolnictwa jest jednakże utrzymanie rodzinnego charakteru gospodarstwa rolnego. W tym zakresie należy dokonać ponownej analizy, czy określone mechanizmy pomocowe spełniają swoje zadania i są pomocą dla rolników i czy jednocześnie nie ingerują w zasady wolnego rynku w zbyt dużym stopniu.

Obecnie zaczyna się czas na określenie ram pomocy dla rolnictwa na następne kilka lat. To od głosu rolników, jak również świata nauki, a przede wszystkim polityki może zależeć kształt reguł konkurencyjności rolnictwa w Europie. Trzeba pamiętać, że nie jest ono globalnie odosobnione i stawianie europejskim rolnikom coraz większych wymagań w porównaniu do obniżających się standardów produktów rolnych w Azji czy Ameryce może doprowadzić do zmniejszenia konkurencyjności rolnictwa europejskiego.

Problematyka ta zauważana jest także w legislacji rolnej. W cytowanym PROW 2014–2020 wskazuje się, że „polskie rolnictwo (podobnie jak rolnictwo europejskie) traci przewagi cenowo-kosztowe. Utrzymanie konkurencyjności produktów na rynku Unii Europejskiej i światowym wymaga w związku z tym położenia większego nacisku na wysoką jakość. Proces poprawy jakości dotyczy zarówno zmian w produkcji rolnej, przetwórstwie, jak i dalszego rozwinięcia

³² PROW 2014–2020, s. 58.

rynku «produktów wysokojakościowych». Poziom rozpoznawalności produktów wytwarzanych w systemach jakości żywności jest niski, co obecnie ogranicza możliwość uzyskania wyższych dochodów przez producentów tych produktów. W rezultacie utrzymuje się zarówno niski popyt, jak i niska podaż tych produktów³³. W tym zakresie należy podjąć działania, które sprawią, że rolnictwo europejskie będzie konkurowało jakością swoich produktów. Podjęcie tych działań jest szczególnie ważne w perspektywie wejścia w życie umowy CETA (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*) i ewentualnego wznowienia negocjacji w zakresie TTIP (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*). Konkurencja z rynkiem kanadyjskim i amerykańskim nastawionym na ilościowe produkowanie żywności i produktów rolnych może okazać się zgubna dla rolników europejskich.

BIBLIOGRAFIA

- Albisini F., *Europejskie kodeksy rolnictwa i ponowne odkrycie rolnictwa jako działalności produkcyjnej*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Kwestia agrarna. Zagadnienia prawne i ekonomiczne*, Warszawa 2016
- Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Płatności bezpośrednie*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Bossak J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne*, (w:) H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski, *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, Białystok 2000
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Europejskie rynki rolne*, (w:) P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2015
- Czechowski P., Niewiadomski A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – aspekty prawne*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X
- Czubak P., Poczta W., Sadowski A., *Wpływ proponowanej reformy systemu dopłat bezpośrednich po 2013 roku na sytuację polskiego rolnictwa*, „*Wieś i Rolnictwo*” 2011, nr 4
- Hawrylewicz-Łuka A., *Spełnianie wymogów wzajemnej zgodności (cross-compliance) przy ubieganiu się przez rolników o płatności bezpośrednie jako poszanowanie środowiska naturalnego*, (w:) M. Górski, J. Bucińska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska. Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011
- Jeżyńska B., Pastuszko R., *Pakiet legislacyjny WPR 2014–2020 w świetle podstaw prawa UE i prawa międzynarodowego. Kompleksowa analiza prawna*, Biuro Analiz i Dokumentów, OE – 186, marzec 2012
- Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady cross-compliance w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „*Studia Iuridica Lubliniensia*” 2010, nr 13

³³ PROW 2014–2020, s. 45.

- Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., *Wspólna Polityka Rolna. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2006
- Korzycka-Iwanow M., Wojciechowski P., *Żywność ekologiczna w prawie USA i Unii Europejskiej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Kurowska T., *Renesans własności rolniczej*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2014, nr 2(15)
- Lipińska I., *Instrumenty ograniczania ryzyka produkcyjnego na rynku rolnym w aspekcie globalizacji – wybrane zagadnienia prawne i ekonomiczne*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, nr 31
- Nowak A. Z., Niewiadomska A., *Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost konkurencyjności polskiego rolnictwa – wybrane aspekty ekonomiczne*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Poczta W., Siemański P., *Konkurencyjność rolnictwa polskiego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Poznań 2010
- Porter M. E., *The Competitive Advantage of Nations*, New York 1990, za: R. J. Stimson, R. R. Stough, R. H. Roberts, *Regional Economic Development. Analysis and Planning Strategy*, Berlin 2006
- Prutis S., *Ochrona środowiska za pomocą instrumentów prawno-finansowych Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2015, t. XIII
- Prutis S., *Regulacje prawne produkcji ekologicznej w rolnictwie polskim*, „Studia Iuridica Agraria” 2013, t. XI
- Stoksik J., *Wybrane zagadnienia ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Rolnej*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Szajner P., *Ocena wpływu likwidacji kwot mlecznych na konkurencyjność polskiego mleczarstwa w kontekście teorii ekonomii*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2012, nr 12(27)
- Tomkiewicz E., *Limitowanie produkcji w ustawodawstwie rolnym Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2000
- Vazquez Ruano T., *Konkurencyjność: element integralny pierwszego filaru WPR i zachęta do zwiększania efektywności rynku*, (w:) P. Litwiniuk (red.), *Integracja europejska jako determinanta polityki wiejskiej. Aspekty prawne*, Warszawa 2017
- Waye V., *Regulatory Coherence and Pathways towards Global Wine Regulation*, „Journal of World Trade” 2016, nr 50(3)
- Wieliczko B., *Mechanizmy oddziaływania funduszy strukturalnych na konkurencyjność polskiego rolnictwa*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. X
- Wodiczko P., *Wymiana towarowa na rynku mleka w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR)*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2007, nr 1
- Woś A., *Konkurencyjność potencjalna polskiego rolnictwa*, Warszawa 2001

COMPETITIVENESS AS A LEGAL DETERMINANT OF EUROPEAN AGRICULTURAL POLICY

Summary

The article presents basic rules regarding to the evolution of legal mechanisms affecting the competitiveness of agriculture in Europe. Market mechanisms such as agricultural intervention, private storage subsidies or emergency aid measures have been analyzed. Author also pointed out the mechanisms which influence the profitability of agriculture, the level of unemployment, or the possibility of creating groups of agricultural producers. A possible framework was also defined for making analysis of the need to participate in the definition of European agricultural policy after 2020. It was pointed out that competitiveness and selection of legal mechanisms which can improve it, still would be one of the more important in this process.

KEYWORDS

agricultural policy, competitiveness of agriculture, agricultural market, public intervention, Common Agricultural Policy

SŁOWA KLUCZOWE

polityka rolna, konkurencyjność rolnictwa, rynek rolny, interwencja publiczna, Wspólna Polityka Rolna